OLTRE L'EMERGENZA: I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI PER UNA RETE STRUTTURALE DI ACCOGLIENZA

Francesca Porcheddu*

ABSTRACT

Il contributo esplora la possibilità di qualificare gli standard del sistema di accoglienza come livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. L'obiettivo è ancorarli a una fonte legislativa che li renda obbligatori su tutto il territorio nazionale e ne assicuri un finanziamento strutturale, superando la logica emergenziale che ancora governa il settore. Dopo aver ricostruito il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, il lavoro del CLEP e le coordinate fissate dalla sentenza n. 192 del 2024, si dimostra come l'approccio per funzioni anziché per materie – scindendo l'accoglienza nelle sue varie componenti, per es. sanitaria, sociale e formativa – consenta di far emergere, per le singole prestazioni in cui l'accoglienza si articola, il relativo collegamento con diritti civili e sociali e di determinare, per quelle che lo richiedano, livelli essenziali delle prestazioni.

This paper explores the possibility of classifying the standards of the reception system as basic levels of services (LEP – livelli essenziali delle prestazioni) pursuant to Article 117, second paragraph, letter m), of the Constitution. The aim is to establish them through a legislative framework that makes them mandatory throughout the country and ensures their structural funding, thereby moving beyond the emergency-based approach that still governs the sector. After reviewing the division of competences between the State and the Regions in the field of immigration, examining the work of the CLEP, and analysing the framework established by Constitutional Court judgment no. 192 of 2024, the contribution argues that a function-based approach, rather than a subject-based one – by dividing reception into its various components, e.g. health, social and educational services – makes it possible to highlight, for each individual service comprising reception, their connection to civil and social rights and to establish, where necessary, basic levels of services.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La materia «immigrazione» tra Stato e Regioni. – 3. Il lavoro del CLEP e la sentenza n. 192 del 2024. – 4. Se e a quali condizioni gli standard dell'accoglienza possono essere qualificati come LEP. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'art. 118, terzo comma, della Costituzione impone alla legge statale di disciplinare «forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117», ossia immigrazione e ordine pubblico e sicurezza. Questa disposizione riconosce espressamente l'esigenza cooperativa derivante dall'intreccio di

* Dottoranda di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Milano.

competenze che la gestione del fenomeno migratorio comporta: la legge statale deve disciplinare forme di coordinamento tra Stato e Regioni, che non possono ridursi a un rapporto gerarchico in cui lo Stato legifera e le Regioni eseguono.

A distanza di oltre un ventennio dalla riforma del Titolo V, quel coordinamento è rimasto in larga parte inattuato. Da un lato, la materia è governata prevalentemente per decreto-legge, con un approccio emergenziale che la sentenza n. 194 del 2019 della Corte costituzionale ha lasciato privo di contrappesi: la Corte ha infatti ricondotto le disposizioni del d.l. n. 113/2018 alle competenze esclusive statali e ha precisato che il coordinamento ex art. 118, comma 3 opera «soltanto a valle», nella fase amministrativa, e non "a monte", in quella legislativa, sicché la decretazione d'urgenza esclude «in radice» la consultazione delle Regioni. Dall'altro lato, il sistema di accoglienza – e in particolare il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) – continua a reggersi su una logica pattizia, volontaria e annuale: gli enti locali aderiscono su base facoltativa, i progetti sono finanziati con risorse soggette a rinnovo periodico, e gli standard di accoglienza vincolano solo gli enti aggiudicatari in forza di una convenzione[1]. Ne discende un accesso diseguale alle prestazioni su base territoriale: la disponibilità effettiva di servizi – sanitari, sociali, educativi – finisce per dipendere dal territorio in cui la persona è accolta.

Il presente contributo muove da questa constatazione per interrogarsi sulla possibilità di superare la logica della precarietà che governa sia la prima che la seconda accoglienza attraverso lo strumento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). L'obiettivo è comprendere se gli standard del sistema di accoglienza possano essere qualificati come LEP ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., così da ancorarli a una fonte legislativa che li renda obbligatori per tutti gli enti territoriali, ne assicuri un finanziamento strutturale e ne garantisca l'uniformità su tutto il territorio nazionale.

La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale offre oggi coordinate ineludibili per affrontare la questione, a condizione di coglierne correttamente la portata[2]. La pronuncia, infatti, è resa nel contesto dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., e da essa non discende direttamente – né potrebbe – la qualificazione degli standard dell'accoglienza come livelli essenziali delle prestazioni: questa resta una scelta rimessa al legislatore statale. La sentenza fornisce, tuttavia, alcuni criteri di portata generale, che il presente contributo intende assumere come chiave di lettura. La competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. costituisce, infatti, un titolo autonomo di intervento statale volto a garantire l'uniformità delle prestazioni concernenti diritti civili e

[1] L'accesso al SAI è disciplinato dall'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 e successive modificazioni, che subordina la capienza del sistema alle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (art. 1-septies del d.l. n. 416/1989), da riprogrammare annualmente. Gli enti locali aderiscono su base facoltativa, presentando progetti in risposta agli avvisi del Ministero dell'interno. Gli standard di accoglienza – definiti dal d.m. 18 novembre 2019 e dai manuali operativi SAI – vincolano soltanto gli enti aggiudicatari, in forza di una convenzione, e i finanziamenti restano soggetti a rinnovo periodico.

[2] I riferimenti alla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale sono ai seguenti passaggi del *Considerato in diritto*: il punto 4.1, in cui la Corte si sofferma sul principio di sussidiarietà e sulla suddivisione tra materie e funzioni; il punto 14, dove si chiarisce la natura e l'orizzonte concettuale dei LEP; il punto 14.1, in cui la determinazione dei LEP viene definita una "rete di protezione" che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale.

sociali, anche quando tali prestazioni siano erogate nell'esercizio di funzioni riconducibili a competenze regionali. La sua operatività non è, pertanto, strutturalmente subordinata all'attivazione del procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., che rappresenta piuttosto una delle situazioni nelle quali la previa determinazione dei LEP assume particolare rilievo, quale garanzia dell'eguaglianza nel godimento dei diritti a fronte della differenziazione tra i territori.

Dopo aver ricostruito il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, si analizzeranno il lavoro del CLEP e le coordinate della sentenza n. 192 del 2024, per poi argomentare se e come gli standard del sistema di accoglienza possano essere considerati livelli essenziali delle prestazioni.

2. La materia «immigrazione» tra Stato e Regioni

Prima della riforma del Titolo V, la materia «immigrazione» non figurava nel catalogo dell'art. 117 Cost. e, proprio per questo, sin dalla seconda metà degli anni Settanta, le Regioni hanno svolto un ruolo compensativo dell'inerzia statale, legiferando sulla base della competenza in materia di «beneficenza pubblica»[3]. La prima disciplina organica è giunta con il Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), cui ha fatto seguito la legge quadro sui servizi sociali (l. n. 328/2000): insieme, hanno delineato un modello di "amministrazione integrata" sulla materia immigrazione tra Stato, Regioni ed enti locali.

Con la riforma del 2001, l'art. 117, secondo comma, Cost. ha attribuito alla competenza esclusiva statale tanto il «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (lett. a) quanto l'«immigrazione» (lett. b). La prima materia ha per oggetto la disciplina delle procedure di protezione internazionale e lo *status* giuridico dello straniero; la seconda include la gestione dei flussi di ingresso, i titoli di soggiorno e gli allontanamenti. Si tratta, in entrambi i casi, di competenze esclusive dello Stato.

Tuttavia, il TUIM riconosce che l'intervento pubblico sul fenomeno migratorio non si esaurisce nel controllo degli ingressi. L'art. 1, comma 4 qualifica le disposizioni del testo unico come principi fondamentali «nelle materie di competenza legislativa delle Regioni». L'art. 3, comma 5 affida a Regioni ed enti locali il compito di adottare «i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti» degli stranieri, con particolare riguardo ad alloggio, lingua e integrazione sociale. L'art. 42 impegna Stato, Regioni ed enti locali a favorire misure di integrazione. È la stessa legge statale, dunque, a disegnare un

[3] Sul punto, v. art. 17 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ricondusse a tale materia gli interventi a favore degli stranieri. Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999. Per una ricostruzione della legislazione regionale prima e dopo la riforma del Titolo V, si veda A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffré, Milano, 2012.

sistema in cui la gestione del fenomeno migratorio richiede l'apporto congiunto di più livelli di governo.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 300 del 2005, ha tradotto questo assetto in una precisa architettura competenziale. Nel respingere l'impugnazione governativa di una legge regionale dell'Emilia-Romagna sull'integrazione sociale degli stranieri, la Corte ha affermato che «l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali in forma esclusiva o concorrente». Da questa pronuncia discende la distinzione tra *politiche di immigrazione* – riservate allo Stato – e *politiche per l'immigrazione*, riconducibili alle competenze concorrenti e residuali delle Regioni[4]. Su questo fronte, la Corte ha ulteriormente precisato, con la sentenza n. 61 del 2011, che le Regioni possono legiferare a favore degli stranieri anche se privi di un valido titolo di soggiorno, purché i loro interventi non interferiscano con la programmazione dei flussi: l'erogazione di servizi sociali essenziali adempie, infatti, a un dovere costituzionale di tutela della persona.

L'assetto così delineato ha conosciuto, nell'ultimo decennio, una progressiva torsione in senso centralistico. La materia è governata prevalentemente per decreto-legge – dal d.l. n. 113/2018 al d.l. n. 20/2023 – con un approccio emergenziale che la sentenza n. 194 del 2019 della Corte costituzionale non ha contrastato sul piano del riparto: il coordinamento tra Stato e Regioni previsto dall'art. 118, terzo comma, Cost[5]. opera «soltanto a valle», nella fase amministrativa, e non «a monte», in quella legislativa; e il decreto-legge, ormai strumento dominante nella materia, «esclude in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza»[6]. Il regionalismo cooperativo disegnato dalla Costituzione è così ridotto a un guscio formale: lo Stato legifera da solo e in via d'urgenza, le Regioni non partecipano alla definizione delle regole, ma si limitano a eseguirle.

L'immigrazione – a differenza di materie come la tutela dell'ambiente o della concorrenza – non è mai stata qualificata dalla Corte costituzionale come materia trasversale[7]. Le ibridazioni con le competenze regionali sono di tipo orizzontale: non vi è

[4] Sul punto si veda T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia, Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2004, p. 805, che richiama la distinzione classica tra *immigrant policy* e *immigration policy* introdotta da T. HAMMAR, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Averbury, 1990.

[5] Si veda per un approfondimento P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002.

[6] Per un commento esaustivo sulla sentenza si veda G. SANTOMAURO, *I diritti degli stranieri al tempo del "decreto sicurezza" e le "ombre" della giustizia costituzionale: osservazioni a margine della sentenza n. 194/2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020.

[7] La Corte costituzionale ha qualificato come materie trasversali, tra le altre, la tutela dell'ambiente (a partire dalla sent. n. 407 del 2002), la tutela della concorrenza (sent. n. 14 del 2004) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (sent. n. 282 del 2002). In queste ipotesi, la componente finalistica del titolo competenziale produce una prevalenza statale *in re ipsa* che «attraversa» gli ambiti regionali. Per una ricostruzione della tassonomia delle ibridazioni competenziali, si veda S. PARISI, *Materie, interferenze ed equivoci: «prevalere» e «cooperare» nel regionalismo giurisprudenziale*, in *Le Regioni*, n. 6/2025.

una prevalenza statale, ma un concorso di titoli competenziali su un medesimo fenomeno, ciascuno con il proprio regime. Ciò consente di scorporare l'accoglienza in specifiche funzioni – per es. assistenza sanitaria, presa in carico sociale, mediazione interculturale, insegnamento della lingua italiana – e di determinare per ciascuna di esse livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.: non si tratta di invadere la competenza esclusiva statale sull'immigrazione, ma di garantire standard uniformi in ambiti materiali di competenza regionale – concorrente, come la salute e l'istruzione, o residuale, come i servizi sociali – che la determinazione dei LEP attraversa senza sostituire la cornice dei principi fondamentali determinata dalla legge statale.

3. Il lavoro del CLEP e la sentenza n. 192 del 2024

Il Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), istituito con d.P.C.M. 23 marzo 2023 e presieduto dal Prof. Sabino Cassese, ha pubblicato due rapporti – nel 2023 sulle materie di competenza concorrente e nel 2024 sulle materie esclusive statali e residuali regionali – adottando un approccio ricognitivo: i LEP sono stati desunti dalla legislazione vigente, senza formularne di nuovi.

Quanto alle materie «diritto di asilo», «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione», il CLEP non ha ravvisato disposizioni che determinano livelli essenziali delle prestazioni in relazione alle competenze degli enti territoriali[8]. Ha tuttavia riconosciuto che gli standard del sistema di accoglienza[9] – assistenza sanitaria, mediazione linguistico-culturale, tutela delle vulnerabilità ecc. – «presentano similitudini con i livelli essenziali delle prestazioni»[10], ma ha concluso nel senso della loro non qualificabilità come LEP, adducendo tre argomenti: la partecipazione agli avvisi ministeriali è facoltativa e vincola

[8] I LEP sono lo strumento attraverso cui l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. affida allo Stato il compito di fissare standard uniformi di godimento dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, ponendo un argine alla differenziazione regionale. La dottrina ha a lungo discusso il rapporto tra LEP e nucleo minimo (o contenuto essenziale) del diritto: se per una parte degli studiosi le due nozioni tendono a coincidere, per altra – tesi accolta dalla sentenza n. 192 del 2024 – i LEP si collocano al di sopra del nucleo minimo, orientati all'uguaglianza sostanziale ex art. 3, secondo comma, Cost. La letteratura è vastissima per una ricostruzione si vedano *ex multis* A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m)*, Cost., in *Diritto pubblico*, n. 3/2002.

[9] Per la prima accoglienza, il riferimento è agli artt. 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, e ai capitolati di gara predisposti dalle Prefetture per la gestione dei Centri di accoglienza straordinaria (CAS), che definiscono standard minimi di erogazione dei servizi. Per la seconda accoglienza, gli standard sono definiti dal d.m. 18 novembre 2019 e dai Manuali operativi del SAI, che dettagliano prestazioni quali: équipe multidisciplinari composte da assistenti sociali, educatori, psicologi, mediatori e operatori legali; corsi di italiano per un minimo di ore settimanali; servizi di orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo e abitativo; presa in carico psico-socio-sanitaria personalizzata per i soggetti vulnerabili.

[10] Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale 2024*, p. 79.

solo l'ente aggiudicatario; la fonte che obbliga le parti è la convenzione, non la legge; la verifica statale opera *ex ante*, in sede di approvazione del progetto[11].

Il limite di questa impostazione è metodologico prima ancora che di merito. Il CLEP ha descritto come funziona *oggi* il sistema di accoglienza, ma non si è chiesto se quegli standard *potrebbero* essere LEP[12]. Ha fotografato l'esistente senza proiettarlo verso l'orizzonte dell'uguaglianza sostanziale che, come si vedrà, la Corte costituzionale ha indicato quale bussola dei livelli essenziali. Infatti, la circostanza che oggi gli standard vincolino solo gli enti che scelgono di aderire ai bandi non è un argomento per negarne la natura di LEP, ma è la ragione per cui può essere opportuno trasformarli in LEP – per ancorarli a una fonte legislativa che li renda obbligatori e uniformi per tutti gli enti territoriali e ne assicuri un finanziamento strutturale.

La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge n. 86/2024 – offre oggi le coordinate per operare questa trasformazione. Tre sono i passaggi che rilevano.

In primo luogo, la Corte ha chiarito che l'autonomia differenziata «non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie», la *ratio* risiede nel principio di sussidiarietà, che impone di selezionare, per ciascuna funzione, il livello territoriale più adeguato. La funzione è «un insieme circoscritto di compiti omogenei», mentre a ciascuna materia afferisce «una gran quantità di funzioni eterogenee». Da qui la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 86/2024, nella parte in cui prevedeva l'attribuzione di «funzioni» anziché di «specifiche funzioni», e dell'art. 3, comma 3, dove stabiliva che i LEP fossero determinati «nelle materie o negli ambiti di materie» anziché per le specifiche funzioni. È precisamente questa la via per superare le argomentazioni del CLEP: ragionando per materie, il Comitato ha ricondotto l'accoglienza per intero alla materia "immigrazione" – competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. b, Cost., in relazione alla quale non si ravvisano competenze degli enti territoriali e, perciò, i LEP "non si ravvisano" – senza scorgere che le prestazioni erogate (sanitarie, sociali, educative), se si ragiona per specifiche funzioni, ricadono in ambiti di competenza regionale, in cui lo Stato può determinare livelli essenziali delle prestazioni. Ciò non significa che la scomposizione in funzioni produca di per sé livelli essenziali: la determinazione dei LEP implica una scelta politica del legislatore statale circa il livello di tutela di un diritto civile o sociale da garantire uniformemente sul territorio nazionale, tenendo conto delle risorse disponibili. La scomposizione si limita a far emergere le prestazioni collegate a diritti civili e sociali; spetta poi al legislatore, valutata l'esigenza di uniformità, compiere la scelta di qualificarle come livelli essenziali.

---

[11] Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale 2024,* schede nn. 3 (Diritto d'asilo), 4 (Condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE) e 5 (Immigrazione).

[12] Il CLEP non aveva il potere di determinare i LEP, scelta riservata al legislatore statale (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), ma nell'architettura disegnata dalla l. n. 197/2022 con la Cabina di regia (art. 1, comma 792) e la segreteria tecnica (art. 1, comma 799), aveva il compito di individuarli e proporli, desumendoli in forma implicita dalla legislazione vigente.

Occorre tuttavia segnalare che la distinzione tra «funzione» e «materia» – per quanto decisiva – non è esente da incertezze applicative. La dottrina più attenta[13] ha rilevato la circolarità del triplice rinvio: se la materia è formata da funzioni e la funzione si sostanzia in compiti, la definizione di materia finisce per dipendere dai compiti, che però non trovano un ancoraggio testuale nella Carta costituzionale. La stessa nozione di «funzione» accolta dalla Corte ricalca la definizione che la dottrina ha tradizionalmente adoperato per la «materia», rendendo incerto il confine tra le due categorie. Di qui l'opportunità di abbandonare la logica delle materie per abbracciare quella delle singole politiche pubbliche[14]: individuare obiettivi concreti di intervento – piuttosto che etichette competenziali astratte – e da quegli obiettivi risalire alle funzioni necessarie a realizzarli, superando così le rigidità definitorie del riparto competenziale.

In secondo luogo, la Corte ha precisato con nettezza che l'orizzonte concettuale dei LEP: «è l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto». I LEP non si limitano a esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali sui diritti – perché altrimenti l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. si ridurrebbe a un doppione del contenuto essenziale dei diritti stessi – ma assicurano, se possibile, «uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento […] con l'art. 3, secondo comma, Cost.».

In terzo luogo, la sentenza salda in un nesso inscindibile la determinazione dei LEP e il loro finanziamento. È esattamente il meccanismo che oggi manca al sistema di accoglienza: gli standard esistono e sono dettagliati ma sono finanziati a progetto, con risorse annuali e soggette a rinnovo. Trasformarli in LEP significa invertire la sequenza: prima si determina la prestazione essenziale, poi se ne calcola il costo standard, infine si stanziano le risorse strutturali, sottraendo l'accoglienza alla precarietà dei bandi.

4. Se e a quali condizioni gli standard dell'accoglienza possono essere qualificati come LEP

I passaggi ricostruiti fin qui permettono di ricomporre i fili del ragionamento per verificare se, e a quali condizioni, gli standard del sistema di accoglienza possano essere considerati livelli essenziali delle prestazioni.

Le tre obiezioni con cui il CLEP ha negato la natura di LEP agli standard dell'accoglienza colgono il problema ma non offrono una soluzione. Infatti, proprio perché oggi quegli standard – già analiticamente definiti dai decreti ministeriali e dai manuali operativi del SAI – vincolano solo gli enti che scelgono di aderire ai bandi, proprio perché la loro cogenza riposa su una convenzione e non su una legge, e proprio perché la verifica

[13] Sul punto, v. M. CARRER, *La Corte costituzionale e l'autonomia differenziata: una sentenza storica, ma non risolutiva*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2025, pp. 15 ss., che denuncia la circolarità del rinvio materia-funzioni-compiti; S. MILANESI, *Funzioni e materie nella sentenza n. 192 del 2024: un confine ancora incerto*, in *Le Regioni*, 2025, pp. 89 ss., rileva che la nozione di «funzione» accolta dalla Corte ricalca la definizione tradizionale di «materia».

[14] Cfr. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 578; V. SATTA, *Regionalismo differenziato e governo del sapere*, Jovene, Napoli, 2024, p. 99.

statale opera prima dell'erogazione delle prestazioni e non nella fase di monitoraggio[15], questi stessi caratteri – lungi dall'escluderla – rendono prospettabile la loro trasformazione in LEP.

La necessità di tale garanzia emerge, soprattutto, quando la diversa capacità dei territori di assicurare una determinata prestazione rischia di tradursi in una differenza nelle condizioni effettive di esercizio di un diritto. Se una prestazione sanitaria, sociale, educativa costituisce una componente necessaria della tutela della persona accolta, la sua disponibilità non dovrebbe dipendere esclusivamente dalla localizzazione territoriale, dalla scelta dell'ente di aderire a un determinato progetto o dalla disponibilità contingente delle relative risorse. La distribuzione territoriale dei migranti segue, in parte, i progetti finanziati – quantomeno per la seconda accoglienza – ma le prestazioni essenziali relative accoglienza non si esauriscono nei progetti, perché afferiscono a diritti che spettano alla persona in quanto tale, ovunque si trovi. La loro erogazione resta affidata ai sistemi territoriali di *welfare*, con esiti che variano da Regione a Regione. L'eguaglianza sostanziale, che la sentenza n. 192 del 2024 pone a fondamento dei LEP, impone di interrogarsi non soltanto sull'esistenza di un livello essenziale di prestazioni uniforme sul territorio nazionale, ma anche sulla sua adeguatezza rispetto alle differenti condizioni di bisogno. La mera garanzia dei LEP rivolti alla generalità dei cittadini, infatti, non è di per sé sufficiente ad assicurare un'effettiva parità di trattamento rispetto a soggetti che versano in condizioni di particolare vulnerabilità come i migranti. Soggetti esposti a peculiari condizioni di svantaggio possono necessitare di prestazioni specificamente calibrate sulle loro esigenze affinché un diritto possa essere effettivamente goduto. In questa prospettiva, la determinazione dei LEP non dovrebbe esaurirsi nella definizione di una soglia uniforme riferita al destinatario astratto della prestazione, ma dovrebbe essere in grado di individuare livelli essenziali adeguati alle diverse condizioni di vulnerabilità: ciò che è sufficiente per garantire l'eguaglianza formale può, infatti, risultare insufficiente a rimuovere gli ostacoli che impediscono a chi si trova in una situazione di svantaggio di esercitare effettivamente il medesimo diritto.

Il passaggio dalle materie alle funzioni, suggerito dalla sentenza n. 192 del 2024, potrebbe essere la chiave che consente di superare l'impasse. L'accoglienza – tanto nella sua componente governativa (prima accoglienza, disciplinata dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 142 del 2015 e imperniata sui Centri governativi e sui CAS) quanto quella affidata agli enti locali (seconda accoglienza, il sistema SAI) – non è una materia unitaria, ma una politica pubblica che si articola in una pluralità di funzioni specifiche, ciascuna delle quali si incardina in un diverso titolo competenziale. A titolo esemplificativo: l'assistenza sanitaria di base e specialistica si àncora alla «tutela della salute», competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost; la presa in carico sociale, la tutela delle vulnerabilità e il sostegno psicologico

[15] Trasformare gli standard in LEP permetterebbe di affiancare un sistema di monitoraggio *ex post*, sul modello di quanto già avviene per i livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), il cui aggiornamento periodico è alimentato dalle segnalazioni di cittadini, professionisti e istituzioni. Nel caso dell'accoglienza, il monitoraggio dovrebbe coinvolgere gli enti locali titolari dei progetti, le organizzazioni del Terzo settore, le associazioni di tutela dei migranti, così da ancorare gli standard alla realtà operativa ed evitare sia la loro cristallizzazione sia una loro determinazione calata dall'alto.

ricadono nell'«assistenza e servizi sociali», competenza residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost[16]; la mediazione linguistico-culturale e l'insegnamento dell'italiano si agganciano all'«istruzione», competenza concorrente, e all'«istruzione e formazione professionale», competenza residuale. L'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo intersecano nuovamente la formazione professionale e, per taluni profili, la «tutela e sicurezza del lavoro», anch'essa concorrente.

Per ciascuna di queste funzioni lo Stato può procedere a determinare livelli essenziali delle prestazioni. Lo Stato garantisce a tutti i migranti, su tutto il territorio nazionale, un nucleo di prestazioni essenziali; le Regioni possono innalzare quello standard, modulando i servizi in base alle specificità del tessuto sociale e produttivo. Questa impostazione si presta a governare anche la diversa pressione migratoria che caratterizza i territori. Le Regioni più esposte ai flussi di ingresso – dove si concentrano i centri di prima accoglienza – e quelle che ospitano una quota maggiore di migranti in seconda accoglienza attivando percorsi di integrazione non presentano gli stessi bisogni. Il livello essenziale fissa la soglia uniforme e inderogabile, sotto la quale nessuna Regione può scendere, sopra quella soglia le Regioni a più alta intensità migratoria possono modulare l'organizzazione dei servizi, calibrarne l'intensità e aggiungere prestazioni ulteriori, nell'ambito della propria competenza residuale o concorrente.

Per cogliere correttamente la questione, occorre distinguere il piano della materia da quello della politica pubblica. La «materia» costituisce, infatti, una categoria del riparto delle competenze legislative e risponde alla domanda relativa al titolo in base al quale un determinato livello di governo è legittimato a intervenire; la «politica pubblica» individua, invece, l'insieme coordinato di azioni e interventi attraverso i quali si intende affrontare un determinato problema collettivo. Una politica pubblica, proprio perché orientata alla realizzazione di un obiettivo e non alla delimitazione di un ambito materiale, può attraversare più materie e coinvolgere differenti livelli di governo. L'accoglienza costituisce, in questa prospettiva, una politica pubblica complessa, la cui realizzazione richiede una pluralità di prestazioni e di funzioni, riconducibili a diversi titoli competenziali.

Se per la seconda accoglienza, affidata agli enti locali, la riconduzione delle prestazioni a competenze regionali e locali è tendenzialmente pacifica, la questione si fa più delicata per la prima accoglienza: i centri governativi e i CAS sono gestiti dallo Stato attraverso le Prefetture e, dunque, la relativa funzione amministrativa è attualmente allocata a livello statale. Da ciò, tuttavia, non deriva che tutte le prestazioni erogate al loro interno debbano essere ricondotte, quanto al loro contenuto materiale, alla materia «immigrazione». Il soggetto che organizza e gestisce il servizio e il titolo competenziale relativo alle singole prestazioni sono, infatti, piani distinti. Il fatto che una prestazione sanitaria, sociale o educativa sia erogata all'interno di una struttura statale non ne modifica la natura: la qualificazione della prestazione dipende dal suo contenuto e dalla funzione cui essa assolve,

[16] Sulla riconduzione di tali funzioni alla competenza residuale regionale, v. Corte cost., sent. n. 287 del 2004, che ha ricondotto ai servizi sociali tutte le attività dirette alla «rimozione o al superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona».

non dal luogo in cui viene materialmente erogata né, di per sé, dal soggetto che ne organizza l'erogazione. La prospettiva della politica pubblica consente, pertanto, di tenere distinti questi diversi piani senza sovrapporli.

L'approccio per funzioni consente di scomporre una politica pubblica complessa nelle prestazioni che la compongono, verificare per ciascuna il relativo titolo competenziale e, successivamente, interrogarsi – alla luce del collegamento con i diritti civili e sociali e dell'esigenza di uniformità – sulla possibilità che alcune di esse siano qualificate dal legislatore statale come livelli essenziali delle prestazioni.

Occorre, a questo punto, distinguere nettamente due piani che, pur potendo concorrere alla costruzione di un sistema più stabile di accoglienza, rispondono a esigenze differenti.

Il coordinamento previsto dall'art. 118, terzo comma, Cost. riguarda le modalità di esercizio di attribuzioni spettanti a diversi livelli di governo e costituisce, pertanto, uno strumento di cooperazione istituzionale volto a governare l'intreccio delle rispettive competenze. È un contrappeso procedurale, che oggi opera soltanto "a valle".

I livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. operano invece su un piano diverso: non disciplinano le modalità di cooperazione tra Stato e Regioni, ma consentono allo Stato di individuare le prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantite in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Sono un contrappeso sostanziale e presidiano l'uguaglianza nel godimento dei diritti.

I due strumenti non sono alternativi ma possono concorrere a fronteggiare due diverse esigenze che emergono nel sistema dell'accoglienza: da un lato, quella di assicurare un adeguato coinvolgimento e coordinamento tra i livelli di governo chiamati a concorrere alla gestione del fenomeno migratorio; dall'altro, quella di evitare che l'accesso a determinate prestazioni connesse all'accoglienza dipenda, nella loro esistenza, qualità o intensità, dal territorio nel quale la persona si trova. La qualificazione come LEP dovrebbe, pertanto, essere circoscritta alle prestazioni per le quali sia possibile individuare un duplice presupposto: da un lato, uno specifico collegamento con un diritto civile o sociale; dall'altro, l'esigenza che tale diritto sia garantito attraverso una soglia uniforme su tutto il territorio nazionale. Non tutte le componenti dell'accoglienza presentano necessariamente queste caratteristiche e, pertanto, non tutti gli standard che attualmente disciplinano il sistema possono essere qualificati come LEP.

In questa prospettiva, la trasformazione di alcuni standard dell'accoglienza in LEP non costituisce una risposta automatica alla precarietà dell'attuale sistema, ma rappresenta una possibile scelta legislativa volta a garantire l'uniformità delle prestazioni che risultino essenziali per l'effettivo godimento di determinati diritti. La precarietà del finanziamento e la partecipazione volontaria ai progetti assumono rilievo proprio perché possono rendere concretamente incerta tale garanzia.

Per quanto attiene al finanziamento, il sistema attuale funziona secondo una logica che precede la determinazione della prestazione: il Ministero fissa una tariffa giornaliera per migrante, gli enti locali presentano progetti, i progetti approvati ricevono il finanziamento in base ai posti effettivamente occupati, un meccanismo che, nella prima accoglienza, è

ulteriormente condizionato dalla logica del ribasso d'asta. Con i LEP la sequenza si inverte: non è il finanziamento disponibile a determinare la prestazione erogabile, ma è la prestazione – qualificata come livello essenziale – a determinare il finanziamento dovuto. Si determina anzitutto il livello essenziale (es.: quindici ore settimanali di italiano L2, équipe composta da almeno quattro figure professionali, rapporto operatori/beneficiari definito), se ne calcola il costo standard, cioè quanto costa garantire quello standard per ciascun beneficiario distinguendo tra costi diretti di erogazione, costi di struttura e costi di personale. Infine, lo Stato stanzia le risorse corrispondenti, moltiplicando il costo standard per il numero dei beneficiari presenti sul territorio (fabbisogno standard), con un finanziamento che non è più soggetto a rinnovo ma è strutturale e permanente, coperto dai meccanismi di perequazione di cui all'art. 119 Cost.

5. Conclusioni

C'è un passaggio della sentenza n. 192 del 2024 che merita di essere letto con attenzione: i LEP, scrive la Corte, sono «una "rete di protezione" che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale».

Una rete non è una gerarchia: non è lo Stato che comanda e le Regioni che eseguono secondo un modello già censurato in dottrina come «regionalismo coercitivo»[17]. In una rete, ogni nodo – lo Stato, le Regioni, i Comuni, il Terzo settore – è connesso a tutti gli altri in modo orizzontale, e il valore della rete non è la somma dei suoi nodi ma ciò che scaturisce dalla relazione tra di essi.

Trasformare gli standard dell'accoglienza in LEP significa dotare questa rete di un'infrastruttura stabile: lo Stato fissa i livelli essenziali e ne garantisce il finanziamento strutturale; le Regioni modulano i servizi sul territorio, potendo innalzare la soglia di tutela; i Comuni e il Terzo settore, attraverso gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore, assicurano la prossimità e la capillarità degli interventi.

La sentenza n. 192 del 2024 ha offerto le coordinate: l'approccio per funzioni anziché per materie, l'eguaglianza sostanziale come orizzonte dei LEP, il nesso tra determinazione e finanziamento. Spetta ora al legislatore raccogliere queste coordinate e tradurle in un intervento organico che, per le prestazioni dell'accoglienza qualificabili come essenziali, assicuri un livello uniforme e un finanziamento strutturale, dando stabilità a una rete di diritti, servizi e responsabilità condivise.

Riferimenti bibliografici

[17] F. BOCCHINI, *Per una interpretazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ex parte populi e non ex parte principis*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2025, p. 22.

F. Bocchini, *Per una interpretazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ex parte populi e non ex parte principis*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2025.

P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002.

T. Caponio, *Governo locale e immigrazione in Italia, Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2004.

M. Carrer, *La Corte costituzionale e l'autonomia differenziata: una sentenza storica, ma non risolutiva*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2025.

Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale 2024*.

A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003.

A. Gentilini, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffré, Milano, 2012.

T. Hammar, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Averbury, 1990.

M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002.

S. Milanesi, *Funzioni e materie nella sentenza n. 192 del 2024: un confine ancora incerto*, in *Le Regioni*, 2025.

S. Parisi, *Materie, interferenze ed equivoci: «prevalere» e «cooperare» nel regionalismo giurisprudenziale*, in *Le Regioni*, n. 6/2025.

A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999.

C. Pinelli, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002.

G. SANTOMAURO, *I diritti degli stranieri al tempo del "decreto sicurezza" e le "ombre" della giustizia costituzionale: osservazioni a margine della sentenza n. 194/2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020.

V. SATTA, *Regionalismo differenziato e governo del sapere*, Jovene, Napoli, 2024.

L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019.

Per citare questo contributo: F. PORCHEDDU, *Oltre l'emergenza: i livelli essenziali delle prestazioni per una rete strutturale di accoglienza,* ADiM Blog, Settembre 2026.